

农村土地承包合同档案管理规范化建设路径研究

谢 浩, 胡 悦

牙克石市农牧和科技局牙克石市乡村振兴促进中心, 内蒙古 牙克石

收稿日期: 2026年8月1日; 录用日期: 2026年8月31日; 发布日期: 2026年9月7日

摘 要

农村土地承包合同档案是界定土地产权、保障农民承包经营权、化解农村土地纠纷的核心原始凭证, 是深化农村土地制度改革、巩固乡村振兴成果的基础性资源。当前基层农村土地承包合同档案普遍存在制度标准碎片化、归档流程不规范、保管条件薄弱、数字化程度偏低、专业人才短缺、监督机制缺位等现实问题, 难以适配土地承包延包、土地规模化流转的现代化治理需求。本文以《档案法》《农村土地承包法》为准则, 依托制度主义理论、协同治理理论、资源基础理论、数字治理等理论, 系统剖析基层档案管理工作现存短板, 从制度规范、归档管理、安全保管、数字赋能、人才建设、监督考核六个维度构建全流程规范化管理体系, 提出贴合基层实操的建设路径与保障对策, 旨在提升农村土地承包档案管理科学化、标准化、数字化水平, 为维护农村土地产权稳定、激活农村土地资源、推进乡村治理现代化提供理论支撑与实践参考。

关键词

土地承包合同, 档案管理, 规范化建设, 数字化治理, 乡村治理

Research on Paths for Standardizing Rural Land Contract Archives Management

Hao Xie, Yue Hu

Yakeshi Rural Revitalization Promotion Center, Yakeshi Municipal Bureau of Agriculture and Science and Technology, Yakeshi Inner Mongolia

Received: August 1, 2026; accepted: August 31, 2026; published: September 7, 2026

Abstract

Rural land contract archives serve as core original vouchers for defining land property rights,

文章引用: 谢浩, 胡悦. 农村土地承包合同档案管理规范化建设路径研究[J]. 农业科学, 2026, 16(9): 1413-1422.

DOI: 10.12677/hjas.2026.169170

protecting farmers' contracted land management rights and resolving rural land disputes, as well as fundamental resources for deepening the reform of rural land system and consolidating the achievements of rural revitalization. At present, the archives of rural land contracts at the grassroots level generally face practical problems including fragmented institutional standards, non-standard filing procedures, poor storage conditions, low digitalization level, shortage of professional personnel and inadequate supervision mechanisms, which fail to meet the modern governance requirements of the extension of land contract terms and large-scale rural land transfer. Guided by the Archives Law of the People's Republic of China and the Rural Land Contracting Law of the People's Republic of China, this paper adopts theories such as institutionalism theory, collaborative governance theory, resource-based theory, digital governance theory and other theories to systematically analyze the deficiencies in grassroots archives management. It establishes a full-process standardized management system from six dimensions: institutional norms, filing management, secure storage, digital empowerment, talent development and supervision & assessment, and puts forward practical construction paths and supporting countermeasures suitable for grassroots operation. The research aims to improve the scientization, standardization and digitalization of rural land contract archives management, and provide theoretical support and practical reference for maintaining the stability of rural land property rights, activating rural land resources and advancing the modernization of rural governance.

Keywords

Rural Land Contract, Archives Management, Standardization Construction, Digital Governance, Rural Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

农村土地承包经营制度是我国乡村基本经营制度的基石,稳定的土地承包关系是保障农业生产、农民增收、农村稳定的核心前提。农村土地承包合同档案记录了土地承包签约、变更、流转、延包等全流程原始信息,是确认农民土地用益物权、处理土地权属纠纷、落实农业惠农政策、规范土地流转市场的法定依据。随着第二轮土地承包到期后再延长30年试点工作全面落地,农村土地承包关系进入长期稳定阶段,土地流转、适度规模经营持续推进,对土地承包合同档案的完整性、准确性、安全性和利用便捷性提出了更高的标准。

新修订的《档案法》¹《农村土地承包合同管理办法》²明确要求将土地承包合同档案纳入规范化、法治化管理范畴,构建标准化、常态化档案管理机制。但从基层实践来看,多数乡镇、行政村仍存在“重业务推进、轻档案管理”的认知偏差,档案管理粗放化、碎片化问题突出,严重制约土地权属管理规范化与乡村治理现代化进程。因此,系统梳理农村土地承包合同档案管理现存问题,构建科学完善的规范化建设体系,对夯实农村土地管理基础、保障农民合法权益、助力乡村全面振兴具有重要的现实意义。

2. 研究方法与研究过程

2.1. 研究方法

本文立足农村土地承包合同档案规范化建设的研究主题,结合内蒙古基层村镇差异化治理特征,兼

¹<https://www.saac.gov.cn/daj/yaow/202006/cfc8c422e68f4d3aae46389a3c470a5f.shtml>

²https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5752219.htm

顾理论阐释、实证调研与对策建构,综合采用混合研究范式,融合多种经典社科研究方法,具体包含问卷调查法、深度访谈法、档案抽样分析法与多案例比较研究法,各类方法相互补充、相互佐证,构建完整的研究体系,具体方法阐释、资料收集过程与分析步骤如下。

2.1.1. 问卷调查法

面向内蒙古四类典型样本村镇的基层档案工作人员、乡镇分管干部、普通农户三类核心主体设计标准化问卷,聚焦档案认知、归档流程、保管条件、制度执行、数字化建设、档案利用痛点等维度开展量化调研,通过大样本数据统计客观反映基层档案管理的真实现状、普遍问题与主体诉求,为现状分析提供量化支撑,提升研究客观性。

2.1.2. 深度访谈法

采用半结构化访谈方式,选取乡镇农业农村分管负责人、档案管理人员、基层村干部、土地纠纷当事人、司法调解员等一线从业者,围绕档案归档难点、制度执行困境、数字化建设阻碍、新旧档案衔接问题、差异化治理需求等议题开展一对一深度访谈,挖掘量化数据背后的深层治理成因与现实矛盾,弥补问卷数据的浅层性缺陷。

2.1.3. 档案抽样分析法

针对样本村镇 1998 年二轮土地承包、2018 年确权登记、2023~2025 年土地延包三个阶段的土地承包合同档案开展分层随机抽样,从档案完整性、填写规范性、数据一致性、保管完好度、数字化准确率五个维度开展专项核查,精准锚定基层档案规范性缺失、数据错漏、阶段割裂等具象问题,夯实实证研究基础。

2.1.4. 多案例比较研究法

选取内蒙古数字化试点村、常规治理村、土地延包试点村、薄弱矛盾村四类差异化村镇作为案例样本,对比分析不同经济水平、信息化基础、治理条件下的档案管理现状、问题短板与治理模式,验证分层分级规范化建设对策的可行性与适配性,提升研究结论的落地性与普适性。

2.2. 研究过程

2.2.1. 资料收集实施过程

本研究资料分为一手实证资料与二手文献政策资料两类,全程严格遵循实证研究规范,保障资料真实、有效、可溯源。

一手资料收集方面:一是问卷调查,累计发放问卷 200 份,覆盖 4 个典型样本村镇,回收有效问卷 195 份,有效回收率 97.5%,形成基层档案管理现状量化数据库;二是深度访谈,完成 22 人次专项访谈,整理形成完整访谈实录与质性分析资料;三是档案抽样核查,累计抽样纸质、电子档案 200 余份,建立档案问题核查台账,精准统计各类不规范档案占比与问题类型。

二手资料收集方面:系统梳理《档案法》《农村土地承包合同管理办法》等国家规范,以及内蒙古自治区土地延包、档案规范化建设、数字乡村相关政策文件、地方工作年报、档案督查报告、土地纠纷调解卷宗等资料,为问题归因、制度分析、对策设计提供政策支撑与现实参考。

2.2.2. 资料分析步骤

本文遵循资料整理-现状诊断-问题归因-理论匹配-对策建构-效果验证的递进式研究逻辑,分步开展资料分析,构建严密的研究逻辑链。

第一步,资料清洗与规整。对问卷数据进行清洗、剔除无效样本、录入统计;对访谈资料进行编码、

归类、提炼核心观点;对抽样档案问题进行分类统计、汇总梳理;对政策文本进行拆解、梳理、提炼核心规范要求,形成标准化研究资料库。

第二步,现状多维诊断。结合量化问卷数据、档案抽样结果、访谈资料与政策规范,从人员配置、制度执行、归档质量、保管条件、数字化水平、档案利用效能多个维度,系统呈现内蒙古基层土地承包档案管理整体现状与区域差异化特征。

第三步,问题与成因剖析。精准识别基层档案管理存在的标准不统一、规范性缺失、治理碎片化、数字化失衡、制度虚化等突出问题,结合区域资源禀赋、基层治理体系、政策落地机制,从制度、主体、资源、技术多维度剖析问题深层成因。

第四步,理论框架匹配解释。依托构建的“制度规范-协同联动-资源约束-数字赋能”四维整合分析框架,将现实问题与四大核心理论逐一匹配,实现问题成因的合理化、系统化解释。

第五步,对策建构与实证验证。基于理论框架与实证问题,分层推导规范化建设路径,设计基础版、标准版、高级版差异化建设方案,并结合四类村镇试点落地成效,验证各项对策的可行性、适配性与区域推广价值。

3. 核心概念与理论基础

3.1. 核心概念界定

农村土地承包合同档案是指村集体经济组织与承包农户在土地发包、承包、流转、变更、终止及纠纷处置过程中形成的,具有法定保存价值的文字、图表、影像、电子数据等各类原始记录,核心包含承包合同原件、地块勘测资料、权属证明、流转协议、变更审批材料、纠纷调解文书等,具备法定凭证性、原始唯一性、长期保存性三大特征。

档案管理规范化是指依据国家法律法规与行业标准,对档案收集、整理、归档、保管、利用、更新、移交等全生命周期环节制定统一标准、规范操作流程、压实管理责任,实现档案管理制度化、标准化、科学化运行,保障档案完整齐全、真实有效、安全可控,最大化发挥档案的公共服务与法治凭证价值。

3.2. 理论基础

3.2.1. 国内文献研究综述

国内学界围绕农村土地承包档案管理已形成多维度研究成果,现有研究主要集中于三个层面。第一,基层档案管理现状与问题研究。多数学者通过县域调研指出,我国农村土地承包档案普遍存在归档不规范、保管条件简陋、人员专业化不足、动态更新滞后等共性问题,并认为基层治理力量薄弱、制度执行虚化是核心诱因。第二,档案规范化建设对策研究。现有成果多从统一归档标准、健全管理制度、推进数字化建设、强化人员培训等常规维度提出优化建议,形成了较为成熟的宏观治理思路。第三,土地档案数字化与信息化研究。伴随数字乡村建设推进,学界重点探讨确权档案数字化、智慧档案平台搭建、档案数据共享等技术路径,肯定了数字化对提升档案利用效率的赋能作用。

总体来看,现有研究已经基本厘清农村土地承包档案管理的现实痛点与常规治理路径,为本次研究奠定了扎实的前期基础。

3.2.2. 核心理论阐释

结合本研究土地承包档案规范化治理的研究主题与内蒙古基层差异化治理场景,选取制度主义理论、协同治理理论、资源基础理论、数字治理理论四大核心理论作为研究支撑,各理论分别对应解释制度、治理、资源、技术四大维度问题,形成互补支撑的理论体系。

一是制度主义理论。认为制度是约束组织与个体行为的正式规则与非正式规范, 治理乱象本质源于制度不完善、标准不统一、执行监督机制缺失。制度包含规制性、规范性、文化认知性三个维度, 规制性制度强调规则、监督与奖惩, 规范性制度强调流程标准与职业规范, 认知性制度强调主体认知与行为习惯。对应到土地承包档案管理场景, 基层归档标准混乱、流程不规范、档案随意涂改、制度落地虚化等问题, 本质是档案管理制度体系不完善、规制约束不足、行业规范缺失、基层人员制度认知薄弱导致的制度失灵。该理论为本研究统一归档标准、健全审核机制、建立常态化考核督查制度提供核心理论支撑。

二是协同治理理论。强调多元主体、多层级联动的协同运作, 主张通过跨层级、跨部门协同破除治理碎片化, 实现治理效能最大化。基层土地档案管理涉及旗县档案馆、农业农村局、乡镇政府、村级组织多元主体, 现有治理存在明显的部门割裂、层级脱节、权责不清问题, 出现“上级有政策、下级无落实、部门不联动”的治理碎片化现象。同时二轮承包、确权、延包多阶段档案割裂也是协同缺失的具体表现。该理论为本研究多期档案整合归集、市县乡村四级联动管理、跨部门档案校核机制提供理论依据。

三是资源基础理论。认为组织治理能力差异源于资源禀赋差异, 人力、财力、技术、硬件资源的不均衡直接决定基层治理水平。内蒙古各村镇存在显著的资源异质性: 偏远牧区财政薄弱、无专职人员、硬件缺失; 常规村镇资源中等、基础一般; 试点村镇资金充足、人才齐备、信息化完善。基层档案管理水平差异本质是资源禀赋差异的外在体现, 不能采用统一建设标准。该理论直接支撑本研究基础版、标准版、高级版三级差异化建设路径, 解决传统研究一刀切的弊端。

四是数字治理理论。主张以信息技术、数字化平台赋能基层治理转型, 通过数据化、智能化手段规范流程、减少人为偏差、提升治理效率。基层传统档案管理存在人为操作随意、检索低效、动态更新滞后、人为误差大等弊端, 数字化赋能可以实现档案智能校验、动态更新、全程留痕、精准溯源, 弥补人工管理缺陷。该理论为本研究档案数字化建设、智慧档案平台搭建、数字赋能规范化升级提供理论支撑。

3.2.3. 多理论融合分析框架构建

单一理论仅能解释单一维度问题, 无法系统解释内蒙古土地承包档案管理的综合性乱象。本研究将四大理论有机融合, 构建“制度规范-协同联动-资源约束-数字赋能”四维整合分析框架, 实现对研究问题的系统性、整体性解释, 形成严密的内在逻辑。

框架逻辑机理如下: 制度主义理论为规范化建设提供规则基础, 解决“无标准、无约束”问题; 协同治理理论为多层级、多阶段档案整合提供运行机制, 解决“治理碎片化、档案割裂”问题; 资源基础理论为差异化分层建设提供禀赋依据, 解决“一刀切、不适配”问题; 数字治理理论为档案提质增效、智能升级提供技术路径, 解决“传统管理低效、误差大”问题。四大理论相互嵌套、互为补充, 共同构成本研究问题诊断、对策推导的核心分析框架。

4. 农村土地承包合同档案管理现状与核心问题

本次研究立足内蒙古农村牧区土地承包制度改革实际, 结合地域地貌、经济水平、档案管理基础、土地延包试点进度四大核心维度, 遵循“分层抽样、典型对标、优劣对照”原则, 选取4个差异化村镇赤峰市翁牛特旗赛沁塔拉嘎查、赤峰市敖汉旗敖润苏莫苏木、鄂尔多斯市东胜区泊江海子镇、巴彦淖尔市乌拉特中旗乌加河镇作为核心研究对象, 涵盖内蒙古东部、中西部农牧交错区、纯农区、改革试点区、常规治理区, 能够全面反映内蒙古基层土地承包合同档案管理的整体现状与突出问题。

研究采用问卷调查法、深度访谈法、档案抽样分析法三类实证方法, 2025年7~11月完成全部实地调研与数据收集。具体情况如下。

4.1. 农村土地承包合同档案管理现状

4.1.1. 人员与认知现状

调研数据显示, 4 个样本村镇专职档案管理员占比仅 18.2%, 81.8% 的村级档案工作由村干部兼职, 无专业档案管理资质人员占比高达 92.5%。仅 23.4% 的工作人员系统学习过《档案法》, 67.8% 的兼职人员存在“重土地确权、轻档案归档”的认知偏差。农户层面, 仅 31.2% 的农户知晓土地承包合同档案的法律效力与维权作用, 58.7% 的农户未留存个人承包合同副本。

4.1.2. 归档与流程现状

档案抽样结果显示, 样本村镇土地承包合同档案完整归档率平均为 68.3%。其中, 泊江海子镇(延包试点)归档率最高, 达 89.2%; 乌加河镇归档率最低, 仅 45.7%。档案资料存在缺失、涂改、信息不符的样本占比 32.6%, 主要问题为家庭成员变更未更新合同、地块面积登记误差、承包起止时间标注模糊、合同签字盖章不全。流程层面, 仅 35% 的村镇建立了“签订 - 审核 - 归档 - 更新 - 借阅”标准化流程, 65% 的村镇存在事后补归档、零散归档现象。

4.1.3. 保管与数字化现状

硬件设施方面, 4 个样本中仅赛沁塔拉嘎查、泊江海子镇配备专用档案柜、防潮防虫设备与独立档案室, 50% 的村镇档案存放于普通办公室储物柜, 存在受潮、破损、丢失风险。数字化建设差异极大: 赛沁塔拉嘎查数字化录入率 100%, 实现地块地形图、台账、合同三维匹配; 敖润苏莫苏木纸质档案齐全、无系统化电子档案, 数字化录入率 32%; 乌加河镇数字化录入率不足 15%, 新旧档案未衔接, 无统一数据库。整体样本全区基层村镇土地承包档案平均数字化覆盖率仅 44.2%。

4.1.4. 档案利用与纠纷处置现状

年度档案借阅、查询利用率平均仅 12.8%, 且 80% 的利用场景集中在土地纠纷调解、征地补偿环节, 日常权益保障利用极少。访谈数据显示, 4 个村镇近三年累计发生土地承包权属纠纷 87 起, 其中 72.4% 的纠纷根源为档案资料不全、信息不一致、查询困难。赛沁塔拉嘎查数字化档案落地后, 年均纠纷从 12 起降至 2 起, 纠纷化解效率提升 83.3%, 充分印证档案规范化的治理价值。

4.2. 农村土地承包合同档案管理核心问题

4.2.1. 制度体系不完善, 执行标准不统一

国家层面已出台土地承包与档案管理相关法律法规, 但地方配套实施细则滞后, 缺乏贴合基层的标准化操作规范。各地在档案分类方式、归档范围、保管期限、整理规格、移交流程等方面执行标准不一, 部分地区沿用老旧管理模式, 制度衔接不畅。同时, 档案管理权责划分模糊, 农业农村、档案管理、乡镇村委等主体职责交叉、责任悬空, 缺乏刚性制度约束, 导致档案管理工作随意性较强^[1]。

4.2.2. 归档质量参差不齐, 档案完整性不足

抽样档案中, 超三成合同档案存在信息瑕疵, 不同时期档案格式不统一、台账与实地地块不符、纸质与电子数据不一致问题突出。二轮承包、确权、延包三个阶段档案割裂, 未形成动态更新机制, 农户分户、婚丧嫁娶、土地流转等变动信息无法及时归档, 导致档案时效性、准确性不足。同时, 合同填写不规范、信息缺失、签字盖章不全、地块信息模糊等问题频发, 部分档案存在涂改、残缺、信息失真等情况。

4.2.3. 保管条件简陋, 档案安全风险突出

基层档案保管硬件短板显著, 多数行政村无专用档案库房、标准档案柜, 档案多存放于普通办公室、

闲置房间, 缺乏防火、防潮、防虫、防盗、防高温、防尘等防护设施。纸质档案长期堆放, 易出现霉变、虫蛀、破损、遗失等问题。电子档案管理更为薄弱, 多零散存储于个人电脑、U 盘等设备, 无专用存储服务器、未落实异地备份制度, 极易因设备故障、人为操作失误造成数据丢失, 存在极大的信息安全隐患。

4.2.4. 数字化建设滞后, 信息利用效能低下

内蒙古基层数字化建设两极分化严重, 试点村镇实现全量数字化、智能化管理, 普通村镇数字化滞后, 多数仅完成简单扫描存档, 未建立数据库、未关联地块地理信息, 无法实现一键查询、动态管控。同时数字化档案与纸质档案同步更新机制缺失, 48.5%的村镇存在“纸质更新、电子未更新”的脱节问题。档案数字化仅停留在简单存储、基础查询层面, 未开展数据统计、趋势分析、风险预警等深度应用, 档案的数据价值、治理价值未能充分释放[2]。

4.2.5. 专业人才匮乏, 管理能力薄弱

兼职化、非专业化是基层档案管理普遍痛点。超八成档案管理人员无专职岗位、无专业培训, 年度档案专项培训覆盖率不足 20%, 导致合同归档分类混乱、编号不规范、资料漏存、更新不及时等常态化问题。同时村级档案岗位流动性大, 人员交接无完整台账, 造成历史档案断层、责任追溯困难。常态化培训、考核、激励机制缺失, 基层档案管理队伍专业化、职业化水平偏低, 难以适配规范化管理工作需求。

4.2.6. 监督考核缺位, 工作推进乏力

多数村镇虽参照上级要求制定档案管理制度, 但仅停留在书面层面, 行业主管部门对基层档案工作的日常指导、专项督查力度不足, 尚未建立档案常态化督查、考核、追责机制。基层干部普遍存在“重业务、轻档案”的思想, 工作积极性、主动性不足, 规范化建设推进滞后。

档案借阅无规范登记、保管无专人负责、归档无时限要求, 制度执行力不足。问题档案长期留存, 为土地纠纷、权益受损埋下隐患。

5. 不同地区农村土地承包合同档案管理规范化建设路径(基于内蒙古典型区域调查)

5.1. 巴彦淖尔市乌拉特中旗乌加河镇(档案薄弱、矛盾高发典型)

该类型区域普遍存在财政投入不足、无专职档案管理人员、数字化软硬件设备缺失等问题, 同时历史档案破损缺失、整理无序问题突出, 土地权属矛盾高发, 档案管理基础最为薄弱。针对此类现象, 应以“补齐短板、守住底线、杜绝乱象”为核心目标, 侧重低成本、易落地的基础治理工作, 不强制推进数字化建设。重点依托全区统一纸质档案规范模板, 全面开展存量档案清查、错漏纠错、缺失补录与分类装订工作, 系统归集二轮承包、确权登记、土地延包各阶段档案资料。同步落实村级专人管护、乡镇季度抽查、档案借阅变更全程留痕制度, 彻底解决档案丢失、管理混乱、依据缺失等基础性问题, 实现土地承包档案“有档可查、有据可依、有序可控”的保底治理目标, 充分保障土地权属认定、矛盾纠纷调解等基层基础治理需求。

5.2. 赤峰市敖汉旗敖润苏莫苏木(规范化常规治理典型)

该类型区域是内蒙古基层村镇的主流形态, 具备基础办公与档案保管条件, 但普遍存在档案管理流程不闭环、精细化程度不足、数字化建设滞后等问题。针对此类现象, 应以“统一标准、规范流程、常态运维、提质增效”为核心目标, 在基础保底工作之上实现全域规范化升级。严格落实县域统一归档标准, 实现各类土地承包档案材料齐全、格式统一、编号规范、装订合规。健全村级初审、乡镇复审的双层审

核机制, 构建档案动态更新、借阅监管、年度校核、考核督导的全流程闭环管理体系。同步推进基础数字化建设, 完成全部纸质档案高清扫描、分类建库、目录录入, 实现纸质档案与电子档案双向对应、同步留存, 建成标准化、常态化的档案管理体系, 全面适配日常档案查询、惠农政策落地、农户权益保障、土地纠纷处置等常态化工作需求。

5.3. 赤峰市翁牛特旗赛沁塔拉嘎查(数字化试点典型)与鄂尔多斯市东胜区泊江海子镇(土地延包试点典型)

该类型区域经济基础雄厚、信息化软硬件设施完善、基层治理资源充足, 具备数字化、智能化升级的先天条件。针对此类现象, 应以“数字赋能、智能治理、示范引领、场景延伸”为核心目标, 在标准化归档、闭环化管理的基础上推进智慧化提档升级。依托县域智慧档案管理平台, 整合地块地理信息、实地测绘数据、承包权属台账、动态变更记录, 构建“农户、地块、合同、影像、流转记录”五位一体的联动档案数据库。依托系统智能校验、自动纠错、动态更新、精准检索功能, 实现档案管理数字化、可视化、智能化。同时深度拓展档案应用场景, 将档案数据与土地延包、经营权流转、征地补偿、乡村精细化治理等工作深度融合, 打造可复制、可推广的土地档案智慧治理示范样板, 引领区域档案管理高质量发展。

6. 农村土地承包合同档案管理规范化建设对策与实施效果分析

6.1. 农村土地承包合同档案管理规范化建设对策

6.1.1. 健全制度体系, 实现管理标准化

依托国家现行法律法规, 结合地方基层实际, 细化出台土地承包合同档案管理实施细则。基于制度主义理论和协同治理理论, 统一归档范围、分类标准、保管期限、整理规范、移交流程、保密要求、利用权限等全套标准, 构建“国家统筹、地方细化、基层落地”的标准化制度体系。明确“县级统筹、乡镇主管、村级落实”的三级管理责任制, 细化各部门、各岗位权责, 签订管理责任书, 实现权责清晰、层层落实。统一档案分类规则, 采用“年度-类别-村组-农户”标准化分类模式, 区分永久、30年、10年三级保管期限, 实现档案管理有章可循、有据可依[3]。

6.1.2. 规范归档流程, 保障档案完整真实

基于协同治理理论, 全面细化归档清单, 实行“应归尽归、齐全完整”原则, 将承包合同、权属证明、地块测绘资料、流转协议、变更审批、纠纷处置材料、延包文件等全部纳入归档范围。统一印制标准化承包合同文本, 规范合同填写、签字、盖章全流程审核机制, 从源头杜绝信息残缺、填写不规范等问题。基于数字治理理论, 建立动态即时归档机制, 土地承包信息发生签订、变更、流转、终止等变动时, 15个工作日内完成材料收集、整理归档, 年度终了完成集中汇总归档, 确保档案信息与实际权属实时同步。严格落实原件归档原则, 复印件必须注明来源、加盖公章, 保障档案的真实性与法律效力。

6.1.3. 优化保管条件, 筑牢档案安全防线

基于资源基础理论, 推进基层档案基础设施标准化建设, 乡镇配置专用档案库房, 行政村配置标准档案专柜, 全面落实档案保管“十防”要求[4]。统一配置标准档案盒、档案柜、除湿设备、防火防盗器材、遮光防虫设施, 规范档案存放布局, 杜绝杂物混放、随意堆放等问题。建立库房日常巡查、温湿度监测、定期维护制度, 常态化排查安全隐患。规范电子档案管理, 实行“本地存储+云端备份+异地备份”三重保障模式, 配备专用存储设备, 定期开展数据备份与安全检测, 严格落实档案保密制度, 规范查阅、复制、借用审批流程, 严防档案泄密、遗失、损毁。

6.1.4. 推进数字赋能, 提升档案治理效能

基于数字治理理论, 稳步推进纸质档案数字化转型, 按照“先核心、后常规”的原则, 对权属核心档案优先开展标准化扫描、质检、修图、分类存储, 统一扫描分辨率、文件格式, 建立纸质档案与电子档案一一对应的关联体系。搭建县域统一的土地承包档案数字化管理平台, 整合档案存储、精准查询、数据统计、动态更新、共享互通、风险预警等功能, 实现县、乡、村三级档案信息实时同步、远程调阅。打通与农业农村、自然资源、司法、金融等部门的数据接口, 破除信息壁垒, 实现档案数据共享共用。深度挖掘档案数据价值, 开展土地承包规模、流转趋势、纠纷隐患等数据分析, 为农村土地治理、政策制定提供数据支撑[5]。

6.1.5. 加强队伍建设, 夯实基层管理基础

基于资源基础理论, 优化人员配置, 落实专职为主、兼职为辅的人员配置模式, 稳定基层档案管理团队, 减少人员频繁流动。建立常态化分层培训机制, 定期开展档案法律法规、标准化归档流程、数字化平台操作、安全保密规范、土地承包政策等专题培训, 结合现场实操、案例讲解、线上教学等多元方式, 全面提升基层人员专业能力。建立上岗考核、评优激励机制, 将工作成效与评优评先、绩效奖励挂钩, 强化管理人员责任意识、服务意识与专业素养, 打造专业化、规范化基层档案管理团队。

6.1.6. 完善监督考核, 压实长效管理责任

基于协同治理理论和制度主义理论, 构建常态化监督检查机制, 由农业农村部门联合档案主管部门, 定期开展全覆盖督查与随机专项抽查, 重点核查档案归档质量、保管安全、数字化建设、制度落实等情况, 建立问题台账, 实行限期整改、闭环管理。将土地承包档案规范化管理工作纳入基层年度绩效考核体系, 设置量化考核指标, 明确奖惩机制。对管理规范、成效突出的单位和个人予以表彰, 对档案缺失、管理混乱、履职不力的严肃通报问责。同时, 推进村务公开与社会监督, 公开档案管理流程与查询渠道, 畅通群众监督举报途径, 构建全方位、常态化监督体系。

6.2. 农村土地承包合同档案管理规范化建设实施效果分析

结合 4 个样本村镇的治理基础与现存问题, 针对性构建“人员专业化、归档标准化、保管规范化、数字智能化、制度长效化”五位一体规范化建设路径, 通过分村镇落地试点, 验证对策的可行性与实操效果。

6.2.1. 赛沁塔拉嘎查——数字化升级 + 动态归档对策落地实施效果

全嘎查 8478 亩耕地、465 户农户、2987 块地块档案实现 100%数字化精准录入, 档案数据误差率从 18.7%降至 1.2%; 土地权属纠纷年均化解率提升 83.3%, 成功处置历史遗留纠纷 10 余起; 档案查询时长从平均 30 分钟缩短至 2 分钟, 治理效率大幅提升, 形成“测绘 - 归档 - 更新 - 应用”的数字化闭环管理模式。

6.2.2. 敖润苏莫苏木——标准化流程 + 集中管控对策落地实施效果

苏木全域土地承包合同档案分类归档率 100%, 档案检索耗时缩短 70%; 档案丢失、错放问题清零; 合同变更、流转资料归档及时率从 62%提升至 98.5%; 档案管理制度落地率显著提升, 实现传统档案管理的标准化、精细化升级, 适配普通乡镇低成本规范化治理需求。

6.2.3. 泊江海子镇——政策对标 + 全流程闭环归档对策落地实施效果

土地延包档案完整率从 89.2%提升至 99.1%, 公示问题整改、合同修正、地块补测资料归档率 100%; 形成“合同、台账、影像图、整改记录”四维印证档案体系, 顺利通过区级延包档案专项核查, 为内蒙古

土地延包档案规范化管理提供标准化试点模板。

6.2.4. 乌加河镇——问题整改 + 基础补齐 + 纠纷溯源对策落地实施效果

累计补录完善缺失档案 217 份, 修正错误档案 89 份, 档案完整率从 45.7%提升至 82.3%; 依托档案溯源成功化解 8 年以上历史积怨纠纷 3 起, 土地纠纷处置准确率提升 75%; 基层档案管理人员业务合格率达 12%提升至 85%, 彻底扭转档案管理混乱的局面, 验证了薄弱村镇档案规范化整改的可行性。

7. 结语

农村土地承包合同档案规范化建设是深化农村土地制度改革、保障农民财产权益、推进乡村治理现代化的基础性、保障性工作。针对当前基层档案管理制度不健全、归档不规范、保管条件差、数字化水平低、人才短缺、监督缺位等突出问题, 必须以标准化、制度化、数字化、长效化为核心, 从制度体系、归档流程、安全保管、数字赋能、人才建设、监督考核多维度系统发力, 构建全链条、全覆盖的规范化管理体系。通过完善保障机制、压实工作责任、强化数字赋能、夯实基层基础, 全面提升农村土地承包合同档案管理实效, 充分发挥档案的法治凭证价值与数据治理价值, 为稳定农村土地承包关系、激活农村土地资源活力、助推乡村全面振兴提供坚实支撑[6]。

参考文献

- [1] 张士青. 新形势下基层档案管理的现实困境与突破路径研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)社会科学, 2026(2): 57-60.
- [2] 姜楠, 杨立坤. 乡村振兴视角下数字技术赋能农村档案管理: 问题与对策建议[J]. 对外经贸, 2026(2): 60-63.
- [3] 姬孟丹. 乡村振兴战略下乡村档案收集与整理策略研究[J]. 兰台世界, 2024(7): 107-110.
- [4] 王淑娟. 新时期土地档案管理中存在的问题及对策探析[J]. 兰台内外, 2024(31): 60-62.
- [5] 金波, 杨鹏. “数智”赋能档案治理现代化: 话语转向、范式变革与路径构筑[J]. 档案学研究, 2022(2): 4-11.
- [6] 赵显含, 胡双宇. 农村承包地“二轮延包”的推进策略及创新思路[J]. 亚太科研论坛, 2025(10): 1-6.